

# 戦間期の町村財政と町村会

——和歌山県粉河町の事例を中心に——

Municipal Finance and Assemblies during the World Wars

——A Case Study of Kokawa Town in Wakayama Prefecture——

高 嶋 雅 明

Takashima, Masaaki

## ABSTRACT

The importance of local administration was increasing and diversified during the World Wars. Municipal assemblies started to solve local problems through discussing compilation of budget. This paper concretely examines municipal financial situations from the various aspects of the government's instructions, stand of municipal heads, intention of municipal assemblies, and so on.

## はじめに

両大戦間期には農村部の町村においても行政施策に対する需要は増大し、多様化してきた。町村会は予算編成を議論するなかで、地域の課題を実現させようとしはじめた。本稿は政府の指示、町村長の立場、町村会の意向といった諸側面から、和歌山県下のひとつの町財政——和歌山県那賀郡粉河町——を事例として、町場の財政の状況を具体的に検討した。

明治22年に施行された市制・町村制によって枠組みが与えられた市町村自治は、一方で、日清・日露戦争を経て官治的性格を強めつつ、他方で、近代化し変貌していく地域の需要を実現していくことになった。第一次大戦期以降になると、地方の都市部での新しい動きも顕著となってきた。それはまず中等教育機関の充実を求める動きとして始まった。義務教育を超える教育への欲求は地方の都市部に限られるものではなく、農村部からの要求でもあったが、当時の町村

財政規模を考えたとき、その実現が可能なのは町であった。また、市街地への人々の集住は上下水道敷設や道路整備といった都市基盤の構築や塵芥処理・火葬場設置といった都市衛生的施設の必要を惹起し、あるいは、増大する行政事務に対応できる役場の増改築も求められた。

地方の県庁所在都市においても、第一次大戦期以降にそれらの諸問題が提起され、さらに、地方の小都市にも及んでいった。また、この時期は増大する財政需要に財源をどのように確保するかが課題とされ、市町村財政に占める地方税の位置が問題となった。実現したのは、大正期後半における義務教育費の一部の国庫負担や府県税戸数割制度の改変にとどまったが、折からの市町村会議員選出方法の変化とも相まって、地方議会は予算審議をめぐってより活発化した。

本稿は農村部に位置し緩やかに人口を増加させていった「町場」<sup>(1)</sup>である和歌山県北部の粉河町の財政を町会の動きと関連させて分析して、上述の課題に接近することを意図しており、最後に比較の観点から発展、膨張しつつある町場（地方小都市）の簡単な分析を加えた。

## 一 分析対象地域の概要と位置

本稿で取りあげる和歌山県那賀郡粉河町は紀の川中流域の北部に位置し、旧くから名利粉河寺の門前町として栄え、藩政期においても在町の取り扱いは受けていないものの、交通の要所でもあり、物流の結節点でもあった。また、粉河とその周辺地域では米麦のほか、酒・酢・醤油・燈油・綿毛織・製茶・団扇・鋳物・蜜柑の産地でもあり、明治3年に提出された粉河組18か村（明治22年町村制施行時の粉河村・長田村にほぼ匹敵）の戸籍・人口・諸産業調査に拠る

(1) 農村部に位置する地方の小都市といった意味で使用しているが、松本四郎『町場の近代史』（2001年、岩田書店）第2・4・5章を参照。なお、戦間期の農村部の町村財政を分析した先学は多く、最近に限っても、坂本忠次『日本における地方財政の展開』（1989年）・大石嘉一郎『近代日本の地方自治』（1990年）・大石嘉一郎・西田美昭編『近代日本の行政村』（1991年）・大鎌邦雄『行政村の執行体制と集落』（1994年）・南亮進『日本の経済発展と所得分布』（1996年）・水本忠武『戸数割税の成立と展開』（1998年）などがある。これらの諸研究のなかに小論を位置づけることは今後の課題としたい。

(2)

と、戸籍 1401 軒・人口 6433 人とあり、田畑農業以外の諸産業の産額は 4 万 8000 両（1 両 7.2 貫文替え）と、米麦大豆等の産額に匹敵する勢いにあり、「作間稼諸商職人」も 497 人を数えた。

日清戦争勃発直前の明治 27 年 5 月 1 日に町制を施行した粉河町は明治 31 年末で人口 5637 人を数え、『紀伊国独案内』（明治 28 年 12 月発行）によると粉河町の主な商工業者 26 名のうち、綿ネル製造商が 10 名を数え、明治期以降に新しい産業の展開があったし、同じ頃に紀伊銀行（資本金 12 万円）・那賀銀行（資本金 10 万円）が同地を拠点ないし営業区域として設立されていた。あるいは、明治 42 年の国税営業税納入者は 169 名（会社も含む）、大正 10 年頃では 200 名近くに達した。業種別内訳は省くが、柑橘商・蚕糸商・綿布綿ネル製造業（商）・農具製造業などが米穀・呉服太物・雑貨商などと並んで多かった。明治・大正期を通じて粉河町は紀の川中流域の物資集散の拠点としての位置を維持しつつあった。大正期にはいつて、紀北地域を東西に結び、あるいは大阪府下と連絡する鉄道敷設計画がいくつも提起されたとき、粉河町は絶えずその計画の要の位置にあったことから裏付けられる。もっとも、それらの計画に粉河町域の人たちが発起人あるいは出資者として積極的にかかわったのではなかった。

粉河町の発展状況を人口の推移からみると、明治 30 年から大正 9 年にかけては、県人口の伸び 116.2、那賀郡人口の伸び 103.4 に対し粉河町は 122 と相対的に高い伸び率を示した（明治 30 年を 100）。もっとも、国勢調査報告に拠って大正 9 年と昭和 5 年を比較すると、粉河町の伸び率 9.3% は那賀郡全体がほぼ停滞的であったのに比べて高い伸び率を示したが、県全体のそれを若干下回った。表 1 はこの時期の粉河町域の就業構造をみたものである。有業人口に占める農林漁業従事者の比率は明らかに低下し、商工業のそれが増加し、人数では後者が前者を上回るに至った。粉河町の「町場」としての性格がより強まったといえる。ちなみに、昭和 5 年で人口 5000 人以上 1 万人未満の町村は県下で 22

(2) 『粉河町史』第 4 巻（1990 年）、80 ページ以降。この項の叙述は同書及び『粉河町史』第 1 巻（近刊）に拠るところが多い。注記を省略する。

表 1 粉河町域の産業構造

(単位:人)

	大正 2 年	昭和 5 年
総人口	5,827	6,818
うち有業人口	2,323	2,806
農林漁業	1,261	965
鉱業	—	1
工業	391	709
商業 交通業	} 775	656
		90
公務自由業	130	224
家事その他	265	151

注) 大正 2 年は『和歌山県静態人口 大正 2 年』,  
昭和 5 年は『国勢調査報告 昭和 5 年』に  
よる。

を数え、那賀郡では 4 か町村であった。

財政規模の比較は資料も乏しく難しい。那賀郡に限られるが、大正 9 年国勢調査によって人口規模別にみた郡内町村は人口 3000 人未満 27 町村、3000 人以上 9 町村で、大正 9 年度歳出予算規模別では 2 万円未満が 29 町村、3 万円以上が 7 町村あり、また、大正 13 年度の歳入予算規模でみても同様であった。<sup>(3)</sup>人口規模と財政規模が全く一致するものではないが、郡内で最も人口が多かった粉河町は財政規模でも突出していた。もっとも、大正 14 年国勢調査で人口が 2 万人を超えた紀南の田辺町の大正 13 年度歳出決算額は 21 万 5 千円余を示しており、粉河町を事例とする本稿の考察は小規模な町財政の分析ということになる。

(3) 「町村長会ニ於ケル郡長訓示綴 大正八年<sup>(ママ)</sup> 月以降」。

## 二 戦間期の財政膨脹と歳出構造

### ① 行政需要の喚発と財政膨脹 ——大正期——

第一次世界大戦による経済界の活況と物価騰貴は地方財政の規模を拡大させ、また、都市化の進展や産業基盤整備のための諸施策への財政需要が増え、さらには米騒動や労農運動の本格化に対処するための社会政策的経費も増加した。昭和期にはいと、金融恐慌・昭和恐慌への不況対策として、農村への救済施策が続き、町村も国の施策に連動してその方面への財政支出を拡大していった。

大正8年2月10日に開かれた那賀郡町村会で郡長は「時運ノ進展二件ヒ町村費八年々膨脹ヲ来シツヽアルノミナラズ、経済界ニ於ケル物価ノ騰貴ハ延テ益予算ノ編成ヲ困難ナラシムルニ至レリ<sup>(4)</sup>」と述べ、当面の課題として町村吏員・学校職員への給与（臨時手当）の増額や教員俸給の増額を求めた。

町村費が膨脹していったことに対して、大正10年8月の町村長会で郡長は「地方財政ノ緊肅<sup>(ママ)</sup>」を求めた。<sup>(5)</sup>

地方経費ノ膨脹ハ甚シク殊ニ町村費ニ於テ然リ。本年度郡内各町村予算ノ如キ六拾五万四千七拾八円（県下通計五百六拾六万六千余円）ニ達シ、之ヲ三年前ノ大正七年度予算參拾万七千貳百九拾八円（県下通計貳百六十六万三千円約十一割三分増）ニ比ストキハ実二十一割二分八厘ノ増加ヲ来シ、戸数割付加税ノ如キモ平均一戸当拾九円八錢三厘ノ高率ニ達シ爾余ノ各税亦之ニ伴フテ何レモ増加ヲ見サルナク、今ヤ各地財源ニ苦シマサルハナキノ実状ニ在リ。念フニ時運ノ進展ハ自ラ各種ノ施設経営ヲ促スハ勢ノ免レサル所ナルヘキモ、一時ノ好況ヲ呈シタル財界ノ隋カニ驅ラレテ不知不識ノ間緊肅ヲ欠クカ如キコトナキヲ期セラルヘク、殊ニ財政ノ経理ハ之ニ対スル気分ノ如何ニ依リ其ノ結果ニ少カラサル差ヲ生スルモノナルニ依リ各位ハ此ノ点ニ留意セラレ〔下略〕

(4) 同前。

(5) 同前。

そののちも、「予算ノ節約」と「国家形成ノ単位タル自治体ノ萎縮ヲ来」たさない施策の実施を求める方針が示されたが、大正13年度にはいって、政府は行財政整理方針を打ち出し、那賀郡長は町村長会で指示事項の最初に「町村財政ニ関スル件」を掲げ、「政費緊縮ヲ徹底的ニ行ハントスル」ため、翌年度はもちろん、本年度（大正13年度）の未執行分の中止ないし繰延を要請し、「緊縮ノ実」<sup>(6)</sup>を挙げることを求めた。

県域の町村の行財政の軌跡も大きくはこのような動きに従ったが、粉河町では、第一次大戦前の大正初年で年間数万円であった財政規模は、大戦期に急伸びて、大正九年度歳出決算額は5万3765円となった。そののちの財政支出は臨時部支出が急増した大正12年度、昭和9年度を除き、概ね年々5～6万円台で推移したが、その支出内容は大正期と昭和期では異なってきた（図1）。

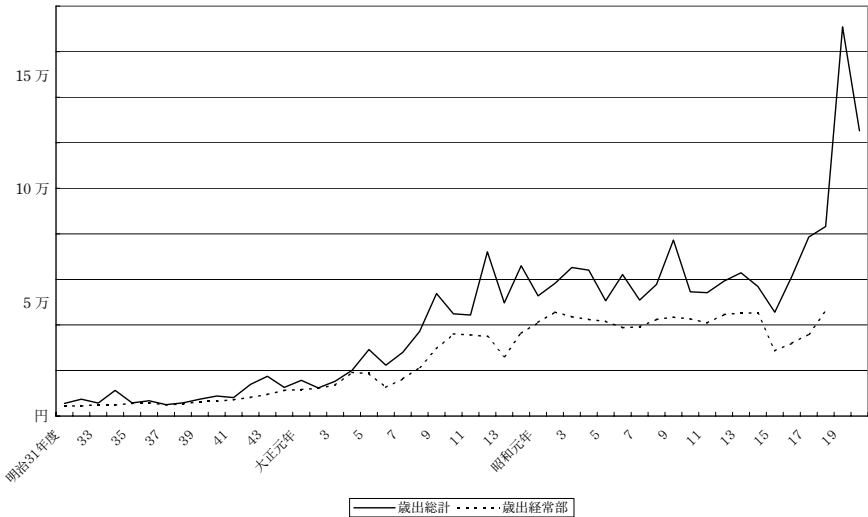
戦前期までの町村財政支出は役場費・会議費・教育費・衛生費など年々の経常的経費を計上した経常部と役場や学校の新築増築費・土木費・町村償還費・各種団体への補助金などの臨時的経費を計上した臨時部に分かれていた。したがって、年々の施策の実現状況と財政を関連させて分析するためには、経常部と臨時部を区別してみていく必要があるが、本稿ではその概略を把握することを課題としており、また、紙幅の都合もあり、経常部・臨時部をあわせた歳出合計の4年毎の数値を表2で示し、必要に応じて予算項目の款・項にまで立ち入って分析することにした。

図1は明治31年度から昭和20年度に至る粉河町の歳出額の推移をみたものである。歳出経常部は明治30年代から大正10年頃にかけては増加傾向を示し、大正期後半からは停滞した。もっとも、明治37年度、大正6年度、大正13年度、昭和15年度で大きく落ち込んでいた。明治37年度は日露戦争勃発による緊縮

---

(6) 役場費（経常部）の大宗は報酬・給料・雑給で一時的な欠員が出た場合を除き、概ね75～83%を占めた。なお、町長報酬額は第一次大戦前の350円（年額）から大正10年には1020円にまで激増し、そののちの減額の時期を経て、昭和初期には1000円となった。ほかに、助役・収入役の報酬ないし給料や大正期に5名いた書記（月50円程度）、その他雇への給料・雑給があった。

図1 粉河町歳出の推移



注) 旧粉河町行政資料から作成。

政策による落ち込みで、大正13年度・昭和15年度は政府による緊縮方針に従ったもの、大正6年度は高等女学校を町立から郡立へと移管したことによる経費節減の結果であった。また、第一次大戦期以降、歳出臨時部がかなりの金額で恒常的に計上されており、歳出合計に占める歳出臨時部の比率も大正10年度の20%を除き、30~40%台に達した。

歳出の特徴を表2からみると、粉河町の場合も全国的傾向と同じく、教育関係経費が金額でも比率でも最も高く、ついで、役場費・郡役所等への経費負担や町債償還費がつづき、少額ながら衛生費・警備費も恒常的に支出されていた。また、臨時部での計上となっていたが、在郷軍人会・農会・産業組合・青年会などへの補助金や町債償還費が継続して一定の金額と比率を占めた。

土木費は県費・郡費支出を原則としており、町費としては僅かしか計上されていない。町当局は市区改正・道路改修の経費として土地建物の所有権移転に際し所有権取得者から特別税を徴収するための特別税徴収条例<sup>(7)</sup>を大正3年2月

表2 粉河町歳出の推移（主要支出項目別金額・比率）

(単位:円, %)

	大正2年度	大正6年度	大正10年度	大正14年度	昭和4年度	昭和9年度
歳出合計	12,917	22,327	34,934	65,982	64,091	77,309
經常部	12,244	12,590	26,102	36,253	42,435	43,354
臨時部	673	9,738	8,833	29,728	21,655	33,955
行政費	3,876 (30.0)	6,013 (26.9)	8,970 (25.7)	30,986 (47.0)	13,448 (21.0)	11,583 (15.0)
警察・消防 警備費	360	475	783	1,633	1,008	4,592 (5.9)
土木費	—	10	150	193	518	2,226
教育費	7,605 (58.9)	11,749 (52.6)	19,924 (57.0)	24,204 (36.7)	31,215 (48.7)	① 48,892 (63.2)
社会事業費	144	217	149	2,014	1,783	1,522
衛生費	—	—	—	—	—	—
勸業費	10	10	11	21	20	23
公債費	—	—	6,937 (19.9)	6,024 (9.2)	5,664 (8.8)	2,710
財産蓄積費	46	250	1,090	23	303	270
諸税及負担	573 (4.4)	1,243 (5.6)	6,270	11	11	12

注) ①ほかに講堂建築費特別会計繰入 8,700 円あり。

( ) は歳出合計に占める比率 (%) である。

旧粉河町行政資料による。

町会に提出したが、「審議ニ至ラズ否決」されており、財源面からしても町独自の道路橋梁建設は困難であった。また、勸業関係も原則として農会が担うことになっており、農会補助金のほか町予算への計上は僅少であった。ちなみに、大正10年度的那賀郡内町村の農会補助金は1140円から50円の範囲にあった。<sup>(8)</sup>

教育費に関しては、大正7年度から義務教育費国庫負担金<sup>(8)</sup>が実施され、当初、

✓(7) 条例案の第1条は「本町内ニ於テ土地建物ヲ売買譲与シタル時ハ其土地建物ニ対シ左ノ特別税ヲ賦課シ其買受人又ハ譲受人ヨリ徴収ス」とあり、課率は「其時価相当額ノ百分ノ二」(第2条)とされた(「粉河町会会議録」「明治四十二年二月起 町会議事録綴」所収)。

(8) 注(3)に同じ。



小学教員俸給の2割が国庫負担とされ、その負担率は昭和2年度には5割にまで引きあげられた。もっとも、臨時給与などはその対象外であったから、地方財政の教育費負担が大幅に減少したわけではない。粉河町では次のべる高等女学校設置問題もあり、經常部に限っても、教育費比率は大正6年度32.2%・8年度31.2%・10年度44.3%・14年度35.7%と、むしろ増加気味であった。<sup>(9)</sup>教育費の8割以上は教員の給料・雑給となっており、退職慰労金などは別途臨時部支出で対応した（大正8年度）。したがって、国庫負担金である義務教育費下渡金の教育費（俸給・雑給）に占める比率は大正8年度で8.6%にすぎず、昭和期にはいっても35~42%（昭和2年度~9年度）にとどまった。また、この時期には小学児童の増加に伴う小学校敷地の拡大と教室増築の必要から町債を発行しており、公債費支出が新たに付け加わった。

大正期の町の施策で特筆すべきものとして高等女学校の設置と町役場新築があった。高等女学校設置の動きは大正初年からあり、大正2年2月27日の町会で原田松太郎町会議員が「実科高等女学校設立ノ件」の建議を提案し、可決された。女学校建設については伊都郡・那賀郡二郡組合設立や那賀郡立での声があったが実現しておらず、粉河町立として建設しようというものであった。<sup>(10)</sup>さらに、7月町会で同校を普通高等女学校に資格変更することに関して調査することが決まり、翌年11月町会で町立で高等女学校を設置する諮問案が可決され、大正4年6月4日には1学級50名の高等女学校の創立が認可された。また、大正5年2月町会には1学年100名編成に拡充する諮問案も提出されたが、それは否決された。高等女学校建築費は大正5~7年度で3万円余と見積られており、その内訳は土地買収費4800円・整地費800円・建築費2万4071円・雑費700円で、財源としては大字粉河・共有山組合・一般篤志者からの寄付金、共有山組合の松木売却代2万5175円と町税5200円余となっていた。

(9) 以下の叙述には各年次各月の「町会会議録」や各年次の「那賀郡粉河町歳入歳出決算表」、「事務報告書」によるところが多いが、特に必要な場合を除き注記を省略した。

(10) 大正2年度決算書によると、「入学者少ナキニ依」り、授業料収入は少なかった。

なお、大正6年12月町会では町立高等女学校を郡へ移管することが決まり、土地建物等は郡へ寄贈し、郡立高等女学校の経費分担は100分の65とした（同校は大正8年度から県立に昇格した）。これらの動きに従って町の財政負担も大きく変動したし、県立移管後も講堂建設や定員増加に伴う経費寄付は続いた。

町役場の新築に関しては、大正3年2月町会で町当局が提案した役場修繕費を「粉河町ラシキ役場ヲ新築致シタイ」と削除して以来の課題で、同12年3月町会で役場新築が高等女学校講堂建設の件とともに可決され、14年4月25日に工事入札を行い新築工事に着手した。建築費は特別会計（役場建築費）で賄われた。<sup>(11)</sup>

その他、第一次大戦期の物価騰貴に関連して、大正7年9月の町会で、すでに郡立に移管している高等女学校教員に対し「諸物価騰貴ノ為」臨時手当の支給が必要だとして「高等女学校教員特別手当寄付ノ件」を可決し執行した。それは本来、郡費で賄うべきところであったが、郡費に乏しく粉河町がその65%を負担した。その額は610円余で、教職員20名に対し月額5円～80銭の割で支給された。

内務省は米騒動対策として住宅建築や公設市場開設資金として町村に国庫低利資金を供与することにした。粉河町でも県庁からの指示もあって、大正8年8月27日には「住宅建築資金トシテ国庫低利資金壹万五千円」<sup>(12)</sup>の融資を申込み、同10月28日には郡長から低利資金2万円が認められ、早急に起債手続きに取り掛るよう指示を受け、翌11月28日には「起債申請再三照会ヲ重ネ候所、今ニ提出無之」と強い督促を受けることになった。この施策は「中学校小学校教員ヲ初メ官公吏及中産以下ノモノニシテ、住宅欠乏ノ為メ和歌山附近ヨリ通勤スルモノ」などを救済することを目的としており、町の計画では1戸当り平均15坪、建築費1000円程度の瓦葺平屋14戸を建設することになっていた。

大正11年7月町会に町長は春の町会からの懸案として「汚物捨場位置ノ件」

(11) 別途会計である「役場建築費積立」は大正9年度中に8637円となった。

(12) 「大正十四年十二月起 重要書類 町長保管」。

を提案し、「適当ノ場所ナキニ依リ停車場ノ西ハ矢張り適当ト思ヒマス」としたが、「町費縮小ノ方針上新ニ土地買入延期トナリ」、暫くは汚物運搬を中止し各戸の自宅で焼却することとした。翌年5月の町会で改めて提案され、激しい議論の末、ようやく指定の汚物捨場を確保できた。火葬場建設問題が提起されたときは、大字粉河区会がまず議論し、町は区からの寄付金を火葬場建設基金として受け入れることを決議するにとどまった。<sup>(13)</sup>

予算審議の場である町会の構成について付言しておく。大正10年4月11日に市制・町村制が改正され、町村の等級選挙が廃止された。町会議員構成の変貌と町会審議の新しい展開が予想されるが、粉河町でもその前後から変化が見られており、大正5年8月に任期が終了した町長の詮考が遅延し、同年末の町会で町長不在に批判があり、「今直チニ選挙スルハ困難故、前任者ヲ再選スルカ否カ投票シ、然ル上、否再選ト決セバ更ニ候補者ヲ物色シ他人ヲ選挙スル様ニ致シタシ」<sup>(14)</sup>と取りまとめて、ようやく、前町長三宅進一郎を再選した。最後の等級選挙である大正6年4月の町会選挙は、「粉河町事務報告書」が「稀有ノ競争ヲ見タリシモ」と記載したように、町会議員18名のうち、再選は6名にとどまり、新旧の交代が著しかった。また、大正10年2月の町長選挙では、議員から役場事務整理を進めることを誓約しない限り現町長を推薦しない、との発言もあり、町長は町会が提案した「決議ニ依ル調査事項」の返答を助役に提出した。<sup>(15)</sup>等級選挙を廃止して初めて執行された大正10年4月の選挙では、再任8名・新任10名と前回につづいて新顔が多かった。彼らの多くは県税戸数割賦課等級で11～20等の中位層に位置していたが、トップ54戸（全体の4.5%）から再選6

(13) 町村制第125条に依り所有財産に関して大字粉河を区域として設置された粉河区会は区内において直接町税を納める者を有権者として選出された18名の区会議員によって構成され、区長は町長が兼ねるものとした（粉河町区会条例）。大正10年6月で、大字粉河区は田畑・山林原野・宅地を有し、税務署用家屋を貸与して年々の収入を得ていた。また、この時期の諮問案件として、用水路修繕・道路修繕・汚物焼捨場買入・火葬場新設があった（「大正十年六月起 粉河区会議事録」による）。

(14) 大正5年12月26日の町会、「明治四十二年二月起 町会議事録綴」。

(15) 「大正拾年起 議事録綴」。

名・新任3名が選ばれており、等級選挙の影響はまだ残っていた<sup>(16)</sup>。

## ② 不況対策と財政 ——昭和初期——

昭和期にはいて、粉河町の歳出は概ね停滞的であり、不況の深刻化とともに歳出経常部の決算額は昭和2年度4万5730円から漸減して昭和6年度にはその8割5分にまで縮小し、昭和13年度になってようやく昭和2年度水準に戻った。他方、歳出臨時部は年次によって増減があるものの一定水準を維持していたが、町独自の施策としての火葬場建設や小学校校舎増改築などは繰越となっており、当初目論見通りに事業が進められたのではなかった。

歳出構造の特徴は大正期とかわらず、教育費が金額・比率とも飛び抜けて大きかった。昭和4年度の教育費は小学校・実業補習学校・青年訓練所の順に大きく、小学校教員給与の国庫支弁にもかかわらず、使丁給料・旅費・恩給基金・年末慰労金・住宅費補助などの雑給と備品費・消耗品費などの需用費をあわせて2万5000円余となった（経常部・臨時部合計）。昭和9年度では校舎改築や校地拡張といった臨時部支出2万円余が加わって一挙に4万5000円余とその年度の6割近くを含めた。小学校関係を中心とする教育費が相かわらず大きな比重を占めた。町会での議論は支出の是非を問うより、追加的に課税される町税特別徴収の分担を巡る問題に限られる傾向にあった。

そのほかでは、金額・比率とも小さいが、伝染病予防費・隔離病舎費・汚物掃除費といった民生関係経費や警備費（火災出勤手当といった消防関係に限定）が恒常的に計上されていた。

恐慌や不況対策に係わる財政支出も目立ってきたが、それらは町独自の施策というより政府のそれに従ったものであった。農林省が推進する自作農創設事業と関連して、町会は昭和3年3月、粉河町自作農創設資金貸付規則や審議会規

---

(16) 若干の推定を含め18名の町会議員の大正10年度県税戸数割賦課額の等級をみると、特1・1・2および4等に5名（いずれも再選）、6～10等に5名、11～15等に5名、16～20等に3名となっていた。

程を制定して、低利資金の受入れと運用方策を決めた。当初は 46 名・12 万 5000 円の借入れ申込みがあり、それに対する貸付資金の町への配分は僅か 9000 円にすぎなかったが、町は特別会計を立てて継続的に事業を進めた<sup>(17)</sup>。さらに、昭和 8 年には粉河町公益質屋条例が制定されて、公営の庶民金融機関として公益質屋が誕生し、職業紹介所も設置された（昭和 13 年、国へ移管）。その結果、昭和 9 年度の粉河町の歳出規模は一般会計 7 万 7309 円に、公益質屋 8937 円・自作農創設維持資金 1 万 3321 円という 2 つの特別会計が加わって、合計して 10 万円近くになった。

農村不況対策の鍵であった農村振興土木事業費補助は昭和 7 年度から始まり、町債による借入資金や寄付金を追加して町道の道路改修費として支出していった。その予算規模は昭和 8 年度で借入金（町債発行）予算 4 万円に対し、当初は僅か 1000 円の認可であり、昭和 7・8・9 年度分を合わせても 5870 円の補助金交付にすぎず極めて不十分なものであった。なお、町としては農村振興土木事業費として 3 か年間で 8977 円余を支出した。その財源は県費補助金 5857 円余と町債 1700 円であり、別途、土木工事に関係する地区からの寄付金 2698 円余があり、地元負担は 3 割に達した。

### 三 歳入構造の分析

明治 22 年に制定された町村制のもとでは、町村の財源は町村の基本財産からの収入や手数料・寄付金そして町村税で賄うことが求められていた。しかし、実際には少しずつ増加していった国・県からの交付金・下渡金・補助金のほか、その大半は町村税であった。

粉河町もその例にもれず、表 3 が示すように、歳入規模の拡大にもかかわらず、大正期では町税比率が 7～8 割を占めた。昭和期にはいっても極端な変動を示し

---

(17) 和歌山県経済部『和歌山県自作農事業概況（4）』（昭和 14 年 3 月）によると、粉河町の昭和元年から 12 年度にわたる自作農創設は貸付金額 7 万 7700 円・貸付人員 83 名・購入維持田畑 10 町 9 反歩余であった。

表3 粉河町歳入の推移

(単位:円, %)

	大正2年度	大正6年度	大正10年度	大正14年度	昭和4年度	昭和9年度
財産収入	54	54	118	231	217	187
使用料・手数料	619(4.2)	416(1.7)	724(1.4)	838(1.1)	949(1.3)	1,035(1.3)
交付金	791(5.3)	1,705(6.9)	1,626(3.1)	6,628(8.5)	9,751(13.2)	11,041(13.5)
国庫下渡金			1,195(2.3)			
県費補助金	109		619(1.2)	1,129(1.5)	774(1.0)	1,840(2.2)
郡費補助金	48	9	123			
国庫補助金					9,686(13.1)	8,491(10.4)
寄付金	219	51	170	235	323	2,698(3.3)
繰越金	1,557(10.5)	2,296(9.2)	4,040(7.8)	24,593(31.8)	13,003(17.6)	25,877(31.6)
雑収入	135	1,597(6.4)	120			
町税	11,111(75.0)	18,798(75.7)	43,377(83.2)	42,530(54.9)	48,713(66.0)	38,471(46.9)
地租付加税	1,533	1,493	4,824	12,016	9,482	7,180
国税営業税付加税	701	534	3,108			
所得税付加税	776	1,175	1,595			
売葉営業税付加税		9	10	11,928	11,437	10,877
県税営業税付加税	211	396	897			
県税雑種税	700	1,064	7,213			
戸数割付加税	7,170[64.5]	14,127[75.2]	25,729[59.3]	18,586[43.7]	27,794[57.1]	20,414[53.1]
その他とも合計	14,823	24,827	52,112	77,444	73,777	81,984

注) ( ) は歳入合計に占める比率。

[ ] は町税収入合計に占める戸数割付加税・特別戸数割の比率。

旧粉河町行政資料による。

た繰越金（寄付金受入れによる事業が年度内に完了しない場合など）の影響を除去すると、義務教育費下渡金などの国庫下渡金の増額があったにもかかわらず、町税比率は大正期とあまり変わらなかった。また、当時の町村税は国税・府

県税の付加税を原則とし、その税率も国・県税徴収との兼ね合いもあって絶えず一定限度内にとどめおかれ、町村独自で課税する独立税は極めて少なかった（大正 15 年の町村制改正によって変わった）。

町税の内訳をみると、大正期では県税戸数割付加税の比率が一貫して高く町税収入の 6 割、歳入合計の 5 割を占め、町村独立税となって特別税戸数割と称せられた昭和期にはいっても、概ね税収の 5 割台を維持した。

県税戸数割は県税営業税と同じく、県は町村に対して一定の算定規準によってその総額を賦課し、町村はそれを町村民の営業状況や資産・所得状況に応じて賦課することになっており、町村長がその原案を作成して町村会の議決を得て執行することになっていた。県税戸数割税は住民の年々の所得や資産状況を厳密に算出して配賦されたのではなく、それらを総合的に評価して等級格差を付して配賦する「見立て割」が一般的であり、各戸への賦課で不合理不公正なことも多く、また、その賦課をめぐる町村長と町村会が対立することもあった。

粉河町も例外でなく、大正 5 年度の戸数割付加を巡る議論では町当局が県税賦課額 1736 円余を 30 等級の格差を付して 1249 戸（うち 19 戸免除）に配賦する原案を提出したのに対し、町会は多額を負担する 1～4 等級に甲・乙を設けて負担の「公平化」をはかろうとした。あるいは、大正 9 年 4 月の町会では前年に比べて等級間の移動が多いことが指摘されて、大字単位で議員の協議が行われたりした。また、大正 10 年 10 月町会では議員から「大正九年度ニアル剰余金ヲ以テ本月中ニ徴収スベキ下半期戸数割ニテ各月減額シ徴収セラレタシ」との請求があり、町会は 2 割減額を可決した。

政府は大正 10 年 10 月、府県税戸数割規則を制定し、納税義務者の資力算定の標準として所得額を重視することにした。粉河町会は改正戸数割実施を前に、大正 11 年 6 月町会で資力算定の基準として「家屋ヲ標準トスル賦課箇数表」「一等田一反当所得積算表」「田畑等級表」「柑橘畑等級表」「粉河町宅地等級表」を決め、各戸の資力を算出する準備を整え、他町村の状況把握を町当局に求めた。

(18) 水本、前掲書、第 4 章を参照。



翌7月の町会で、町長は「先会議ノ決議ニ依リ黒江日方方面ノ視察ヲナシタルニ黒江町モ改正法ニノミ依ルトキハ従来ノ分配ト大差ヲ生シ賦課徵税ニ大支障アルベキニ依リ、大体昨年ノ通り等級ニ県税ノ増額ヲ加算シテ決定スル様<sup>(19)</sup>」と町会に報告した。議員から「新制度ハ理想的ナルモ……急遽ニ新制度ニ依ルヨリモ従来ノ制度ヲ基礎トシテ新制度ノ精神ヲ加味シテ調査サレタシ」との発言もあり、賦課税額は所得割合 50%・住宅等級割合 10%・資産に対する斟酌割合 40%で勘案することにした。また、田畑所得以外の営業者所得・勤労所得・貸家貸宅地所得・株券所得・蚕業所得についてもそれぞれ計算標準を定めており、家屋に関する賦課については、用途・所在地の地位・家屋の構造別に標準箇数を設定し、その合計箇数<sup>(20)</sup>の多少によって賦課額を算出した。

大正 15 年の税制改革で府県税から戸数割が姿を消し、市町村税の特別税（特別戸数割）として残り、かつ、特別戸数割の算出基準も所得額と斟酌額に拠ることになった。粉河町も当然にその動きに従ったが（昭和 2 年 2 月 22 日、粉河町特別税戸数割條例）、特別戸数割の配賦割合は昭和初年で大字粉河とその他地域で規準が異なっていた。斟酌割合は例外規定の 40%以内となっていた。また、町会ではその配分を巡ってしばしば修正動議が提出され、修正されることもあった。

県税戸数割の賦課方法と賦課額分布の具体例を示して、同税の特徴を明らかにしたい。すでに言及したように粉河町では「見立て割」を採用していたが、それは「一定ノ課税標準ニ依リ難キヲ以テ本人ノ資産家柄及生活状態等ヲ斟酌シ」て決めるもので、明治 41 年度でも特別級を筆頭に 1 等から 30 等に等級を分けて賦課した（外に若干の免除戸あり）。基本的に 30 等級に分ける方式はそ

(19) 前掲、注 (15) に同じ。

(20) 「家屋ヲ標準トスル賦課箇数表」によると、一等地にある木造瓦葺住家の標準箇数を 70 個とし、以下、漸次減じて 17 個までの 10 階級とした（大正 11 年 7 月 17 日、協議会）。なお、県税家屋税が設定されたときには、「敷地ノ地位等級及乗率」は建坪 1 坪に付き 40 個の 1 等から 1 個の 5 等まで 5 段階に区分し、「建物ノ構造用途ニ依ル乗率」は建坪 1 坪に付き 20 個から 1 個まで 9 段階に格付した（「大正十五年度以降 議事録綴」）。



表 4 大正 4, 10 年度 県税戸数割賦課状況

等級区分	大正 4 年度			大正 10 年度		
	賦課額区分	戸 数	賦課額割合	賦課額区分	戸 数	賦課額割合
特 1	— 円	— 戸	%	368.24 円	1 戸	6.9%
1 ~ 5	45.52 ~ 11.5	32	39.2	165.2 ~ 44.6	22	38.7
6 ~ 10	10.0 ~ 5.2	38	13.9	34.3 ~ 12.3	31	13.8
11 ~ 15	4.28 ~ 1.9	91	13.4	9.9 ~ 5.92	108	14.6
16 ~ 20	1.66 ~ 1.04	214	17.0	5.16 ~ 2.92	237	18.1
21 ~ 25	0.92 ~ 0.46	250	9.3	2.4 ~ 0.72	236	5.8
25 ~ 30	0.36 ~ 0.06	628	6.6	0.48 ~ 0.10	523	2.2
免 除		24			13	
合 計		1,271	1681.54 円		1180	5337.14 円
特 1 ~ 17		240 (18.9)	74.5%		257 (21.8)	82.5%

注) 戸数欄の ( ) は合計に対する割合 (%) である。

旧粉河町行政資料による。

ののちもつづき、1 戸当り平均賦課額と 1 等級のそれとの格差は明治 41 年度 20.3 倍、大正 4 年度 34.4 倍、大正 7 年度 37 倍、大正 10 年度 36.5 倍と拡大しており、資産家・高所得者層がより多く負担する方向に進んだが、免除戸数が 5% にも充たなかったことが示すように大衆課税的色彩も濃厚であった。表 4 は「見立て割」時代の県税戸数割賦課状況をみたものである。この間、粉河町への同税の配分額は 3 倍強になっており、等級別賦課額もほぼそれに相応しく増額され、賦課平均額は 17 等に位置するようになっていたが、両年次の賦課区分の大きな違いは、高額負担者層の賦課区分をより細分化したことで、大正 10 年度には特 1 級を新設したほか、1~4 等で甲乙ないし甲乙丙の格差を付した。大戦期の経済的変動に少しでも近づけようとしたものと考えられる。最大の負担額を示したのは化粧品製造販売業（桃谷順天館）を営む桃谷政次郎で、大正 10 年

度では粉河町の県税戸数割税の6.9%を占めた。また、大正4年度では1~5等の上位32戸で賦課額の39.2%を占めたのに対し、大正10年度では上位22戸で38.7%を占め、有資産者・高所得者の負担割合は一層高まった。平均額以上を負担する戸数は両年次とも2割程度であったが、彼らの負担額は大正10年度には8割を超えた。「見立て割」が有資産・高所得に依存する度合が強まったことを示すものであろう。

大正11年度から施行された所得・資産により依拠したとされる県税戸数割税の見直しは、この方向を推し進めたであろうか。表5は大正12年度の県税戸数割賦課状況をみたものである。大正10年度と比べて賦課額が3割ほど増加しており、それを勘案して表示の賦課額区分を示した。1002円余を負担した桃谷政次郎は1戸で粉河町の賦課額の15%を占める勢いにあったが、大正12年度の場合、上位24戸の負担額は36.3%と大正10年度の半分以下で、平均賦課額(6円以上)以上層も戸数でこそ以前と変わらないが、負担割合は64.9%と大正4年度水準より低くなっていた。すでに指摘されているように、従来と同様の「斟酌」割合が課税額の4割を占めたの<sup>(21)</sup>に加え、5割を占めた所得割合でも、手伝い・日稼といった勤労所得にも課税する仕組みが、かえって零細・大衆課税を強化したことが、粉河町の事例でも明確に示<sup>(22)</sup>されている。

特別税戸数割の賦課方法をみるに、粉河町では昭和2~5年の斟酌額の割合は33~35%に収まっており、また、斟酌額の各戸への配分は従前と異なって全戸配分ではなく、上位三分の一程度に配分されていた。また、斟酌額は最高650円から最低1円まで分散していたが、100円以上層は12戸にとどまった。斟酌額配分方法の変化をうかがわせるが、同時期の町会議事録などにも、それらのことを検討した経緯は残されていなかった。

町債発行は単発で大正8年度に一举に5万円(住宅資金低利貸付・小学校校

(21) 大正15年度の戸数割斟酌等級表は特1等230円から48等30銭まで、49にランク付けされており、その格差は大正10年度の見立て割の等級格差より随分と小さくなっていた(同前)。

(22) 水本、前掲書、第7章、坂本忠次、前掲書、第4章、などを参照。

表 5 大正 12 年度 県税戸数割賦課状況

賦課額区分	戸 数	賦課額小計	合計に占める比率
1,000円以上	1 戸	1,002.07 円	14.8 %
100～130	3 } 11	362.29	} 13.4
60～100	7 }	542.47	
50～60	3 }	548.83	8.1
40～50	4 }		
30～40	6 }		
20～30	13 }	1,933.91	28.6
10～20	70 }		
6～10	110 }		
5円台	48 }	2,373.08	35.1
3～5	197 }		
1～3	569 }		
1円未満	105 }		
合 計	1,136	6,762.65	100.0
6円以上	217 (19.1)	4,389.57	64.9

注) 戸数欄の ( ) は合計に占める割合 (%)。

旧粉河町行政資料による。

地拡張費など) を発行したのは、昭和 7 年度に農村振興土木事業借入金 700 円と翌 8 年度に同じ事項で 1000 円、小学校費借入金 2 万 2000 円があった。なお、県下町村の公債発行高は大正 2 年度 3 万 4044 円・同 6 年度 4 万 1500 円・同 10 年度 6 万 4300 円・同 14 年度 15 万 8800 円で、公債を発行した町村数も県下全体で 25 町村前後と多くはなかった。

(23) 『和歌山県統計書』各年版による。

#### 四 むすびにかえて

戦間期粉河町の財政構造の特徴を和歌山県下町村のそれと比較することによって、その位置を確認する。表6は大正期末に限られるが、県下町村全体と粉河町が含まれる紀の川中流域的那賀郡36か町村合計の歳出構造をみたものである。県下全体でも那賀郡合計でも教育費が突出し、役所・役場費がそれに次ぐ構成はかわらなかったが、粉河町では教育費比率の高さが際立っていた。高等女学校維持・運営のための諸支出がもたらした結果であった。他方、全国的にみても比率的には小さい土木費・勸業費で粉河町はさらに消極的であったようにみえる。ただ、粉河町では大字粉河が年々数千円規模の資金を運用しており、そこから粉河町商工会への補助金が支出され（大正13年度以降）、あるいは、大字粉河独自の事業として用排水路・道路修繕を実施し、火葬場建設に際しては建設費4000円を寄付した。これらを併せて考えるとき、当時の粉河町の勸業や土木事業への施策が他と比べて消極的であつたことにはならないが、都市的施策は商工業者が集中する大字粉河の区財政に依拠していたことになる。

農村部の町村の勸業施策は農会を通じて実施されており、町村財政との関わりでは、農会への補助金とその結節点となっていた。もっとも、粉河町でも大正10年度で500円、昭和5年度で800円と、その金額は小さく、農会予算の4分の1前後であった。土木費に関しては県・郡支出が主要であり、粉河町域に限って投下された土木費の計上は難しく、したがって、県・郡支出と町支出あるいは区（財産区）支出の構成をみることもできなかった。

表示では省略したが、この時期の歳出では基本財産造成費や警備費（消防関係が中心）も一定の比重を占めており、また、公債費は県下町村全体で歳出の2.6%、那賀郡合計で2.9%程度（大正10～14年度）の比率であった。粉河町のそれは随分と高い。使途からみると、教育分野が圧倒的に多く、人口増加といった町場の特色がもたらしたことになる。

大阪府下農村部の泉南郡佐野町の財政と比較してより発展的な地域との差異

表 6 和歌山県下市町村の歳出構造（大正 11～13 年度平均）  
（単位:円, %）

	和歌山市	郡部町村合計	那賀郡合計
役所・役場費	95,931 (12.5)	1,072,337 (19.0)	124,593 (17.7)
会議費	6,047 (0.8)	35,168 (0.6)	4,419 (0.6)
教育費	340,319 (44.4)	2,897,688 (51.3)	348,618 (49.6)
勸業費	780 (0.1)	45,430 (0.8)	7,053 (1.0)
衛生費	55,399 (7.2)	135,205 (2.4)	9,077 (12.9)
土木費	95,309 (12.4)	375,323 (6.6)	25,814 (3.7)
その他とも合計	① 766,639	5,647,443	702,315

注) ①大正 12, 13 年度の「その他」の項目に 100 万円以上の計上があった。当該時期の資料を欠いており、当初予算額の詳しい内訳は分らないが、上水道敷設関係予算の計上と関係していると考えられる。なお、この時期の和歌山市歳出決算額は 3 ヶ年平均で 751 千円余であり、別途に「水道費」特別会計があった（『和歌山市議会史』第 2 巻）。この欄では大正 12, 13 年度の「その他」から 100 万円を差引して歳出予算額を算出した。

大正 11, 12, 13 年度予算額の平均。

( ) はそれぞれの合計に占める割合 (%)。

「大正八年 月以降 町村長会ニ於ケル郡長訓示綴」による。

を明らかにしておく。<sup>(24)</sup>佐野町は大正 9 年国勢調査で人口 1 万 344 人で、そのうち、昭和 5 年にかけて 1.5 倍に急増した。粉河町と比較して、当初 1.6 倍程度であった格差は 2 倍以上に拡大した。また、織物業はじめ製造業者の集積も粉河町より随分と高く、その歳出規模は大正 7 年度 2 万 4797 円を 100 として、大正 11 年度 226・昭和 3 年度 397・昭和 8 年度 643 と急伸した（表 7）。歳出の内訳をみると、教育費比率が大正 7 年度 68.3%から昭和 8 年度 45.5%に低下したものの、全額ベースでは 4 倍以上に増え、役場費・会議費も 3.7 倍（比率は 21.6%から 12.5%に低下）に伸びた。教育費の増加は 2 校の小学校のほか実業補習学校・実科女学校・幼稚園の運営経費（昭和 8 年度で校長や教員保母の合計 50 人

(24) 以下、旧佐野町行政資料（泉佐野市史編さん室所蔵）による。旧町域の町勢については柴田実編『泉佐野市史』（1958 年）を参照した。

表 7 大阪府泉南郡佐野町歳出の推移

(単位:円, %)

	明治 44 年度	大正 7 年度	大正 11 年度	昭和 3 年度	昭和 8 年度
歳出合計	15,039	24,797	56,118	98,348	159,346
經常部	12,310	16,561	52,835	91,771	108,601
臨時部	2,728	8,235	3,282	6,577	50,746
役場費・会議費	3,782 (25.1)	5,361 (21.6)	11,830 (21.1)	16,618 (16.9)	19,855 (12.5)
土木費	2,801 (18.6)	399	1,897	4,131 (4.2)	8,394
教育費	5,683 (37.8)	16,925 (68.3)	31,124 (55.5)	59,809 (60.8)	72,428 (45.5)
衛生費 ①	182	270	884	311	1,916
勸業諸費	69	—	193	201	355
救助費・救護費	20	19	131	—	727
基本財政造成費・財産費	789	357	3,061 (5.5)	2,336	2,386
諸税及負担	795	864 (3.5)	2,098	2,933	4,116
公債償還費	—	—	—	—	17,212 (10.8)

注) ①墓地費・火葬場費を含む(大正7年度以降)。

( ) は歳出合計に占める比率(%)。

旧佐野町行政資料による。

の人件費が7割以上)が主で、昭和8年度の役場費では町長ほか書記使丁等18名の報酬給料雑給が85%を占めた。行政需要の拡大と教育への要求が財政規模を拡大させており、その限りでは粉河町と同じ傾向を示していた。

ただ、大正15年度予算説明で町当局は「教育面ハ大体此建築(幼稚園——引用者)ニ依リ一段落」「次年度ヨリハ交通設備・託児所・公設小売市場・町営住宅トカ各種ノ必要ナル社会施設ニ向イタイト思ヒマス<sup>(25)</sup>」と発言した。昭和期にはいつて佐野町の臨時部支出は急増し、貯水池新設費・漁船船溜防波堤工事費・  
(25)「議事書類綴」(佐野町)による。

塵芥焼却場設置費・生産消費調査費などが計上された。商工業や漁業を中心とする地方小都市として膨張しはじめた佐野町が抱える新しい行政需要への対応であった。

他方、歳入をみると、町税依存の状況は変わらないとしても、新しい府税戸数割賦課方法が決定され、資産状況斟酌割合は10分の3、特別税戸数割条例のもとでは同じく10分の2となり、昭和4年7月には特別税戸数割を廃止し、府税家屋税付加税に替えることとした。粉河町と対比して、より、都市的な徴税方策が採用されたことになる。さらに、絶えず増大する財政需要に対しては、町税付加税の制限率の限度一杯まで課税する方策がとられ、特別税戸数割や府税家屋税付加税の割合を高めていった。

付言 本稿を作成するに際しては粉河町史編さん室（和歌山県那賀郡粉河町）や泉佐野市史編さん室（大阪府泉佐野市）には随分とお世話になった。末尾ながら記して感謝の意を示します。なお、本稿は『粉河町史』（近刊予定）第1巻第5章第6節1「町村の行財政と町村会」の一部に大幅に加筆したものである。